

Carta Social e do Trabalho

ISSN 1980-5144

INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP

Diretor

Mariano Francisco Laplane

Diretor Associado

Claudio Schüller Maciel

Direção Executiva do CESIT

José Dari Krein

Conselho Editorial

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira

José Carlos de Souza Braga

Marcio Percival Alves Pinto

Paulo Eduardo de Andrade Baltar

Editores

Denis Maracci Gimenez

José Ricardo Barbosa Gonçalves

Membros do CESIT

Adriana Nunes

Alessandro Cesar Ortuso

Alexandre Gori Maia

Amilton José Moretto

Anselmo Luis dos Santos

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira

Daniel de Mattos Hofling

Daví José Nardy Antunes

Denis Maracci Gimenez

Eugênia Troncoso Leone

Geraldo Di Giovanni

José Dari Krein

José Ricardo Barbosa Gonçalves

Magda Barros Biavaschi

Marcelo Weishaupt Proni

Márcio Pochmann (licenciado)

Marco Antônio de Oliveira (licenciado)

Maria Alejandra Caporale Madi

Maria Alice Pestana de Aguiar Remy

Paulo Eduardo de Andrade Baltar

Sônia Tomazini (licenciada)

Waldir José de Quadros

Walter Barelli

Wilnês Henrique (licenciada)

Apoio Administrativo

Susete R. C. Ribeiro

Projeto Visual e Editoração Eletrônica

Célia Maria Passarelli

CESIT – Instituto de Economia da Unicamp

Cidade Universitária Zeferino Vaz

Caixa Postal 6135 – CEP 13083-970

Campinas – SP

Telefone: 55 – 19 – 3521-5720

E-mail: cesit@eco.unicamp.br

www.eco.unicamp.br/cesit

TEMA: PRÉ-SAL, DESENVOLVIMENTO E TRABALHO

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Denis Maracci Gimenez

José Ricardo Barbosa Gonçalves 1

PARTE I – ARTIGOS

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira

Trabalho e desenvolvimento no Brasil 3

Júlio Sérgio Gomes de Almeida

A economia política do Pré-Sal 13

PARTE II – RESENHAS

LIVRO: Gosta Esping-Andersen

*The incomplete revolution: adapting
welfare states to women's new roles.*

Oxford: Polity Press, 2009.

por Marcelo Weishaupt Proni 18

APRESENTAÇÃO

Denis Maracci Gimenez
José Ricardo Barbosa Gonçalves
(Organizadores)

A *Carta Social e do Trabalho* número 10 traz dois artigos que tratam de temas de extrema importância para a vida nacional: o tema “trabalho e desenvolvimento” e o “pré-sal”.

Em “Trabalho e Desenvolvimento no Brasil”, o professor *Carlos Alonso Barbosa de Oliveira* faz uma análise percuciente sobre o desenvolvimento recente do país e o mercado de trabalho. Num cenário de otimismo quanto às possibilidades do desenvolvimento do país, Alonso trata de uma série de questões que considera ainda indefinidas – como a condução da política econômica, a questão das estruturas internas de financiamento, entre outras - em relação à sustentação do crescimento da economia brasileira.

Apesar das mudanças recentes positivas observadas no mercado de trabalho brasileiro, Alonso afirma que “o mercado de trabalho no capitalismo não é dotado de dinamismo autônomo, pois seus movimentos respondem a impulsos favoráveis ou desfavoráveis, que dependem do processo de acumulação de capital”. Portanto, conforme tratado no artigo, o avanço rumo a melhores condições do mercado de trabalho no Brasil, depende, sobremaneira, das condições gerais do desenvolvimento nacional, num país com renda per capita relativamente baixa, com baixos salários e péssimas condições de trabalho para parcelas significativas da população.

No segundo artigo, “A Economia Política do Pré-Sal”, o professor *Júlio Sérgio Gomes de Almeida* faz uma análise sobre o alcance do pré-sal tratando de três questões fundamentais: a distribuição dos royalties do petróleo, da organização do Fundo Social a partir dos recursos do petróleo e da necessidade estratégica de que os recursos não sejam usados para gastos correntes. Para Gomes de Almeida, a geração de um fluxo recorrente de riqueza a partir de um

recurso natural finito, o petróleo, é a questão fundamental relativa ao compromisso com as futuras gerações de brasileiros. Para ele, tal questão deve nortear todo trabalho de organização, exploração e distribuição da riqueza gerada pelo pré-sal.

Na seção “resenhas”, o professor *Marcelo Proni* trata dos aspectos centrais do livro *The incomplete revolution* de Gosta Esping-Andersen. Segundo Proni, o livro parte da constatação de que os sistemas de proteção social na União Européia – desenhados para funcionarem num contexto econômico, social e demográfico muito diferente do atual – enfrentaram graves dificuldades nos últimos trinta anos diante das transformações econômicas e sociais em curso desde a década de 1970.

Para Proni, o ponto alto da obra está na discussão sobre as mudanças nos regimes de Welfare State europeu para as próximas décadas, feita por meio de uma análise comparativa entre os países, onde Esping Andersen procura identificar os tipos de reformas introduzidas no quadro institucional dos sistemas nacionais de proteção social.

Por fim, é importante destacar que os trabalhos apresentados nesta *Carta* integraram as discussões realizadas nos “Seminários do CESIT” ao primeiro semestre de 2010.

TRABALHO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

*Carlos Alonso Barbosa de Oliveira*¹

O recente dinamismo econômico e social no Brasil e as favoráveis condições estruturais de sua economia aparentemente tornaram consenso avaliações otimistas sobre o país. A partir de 2004 elevaram-se as taxas de crescimento econômico e mesmo a crise de 2008/9 pode ser rapidamente superada por políticas de corte heterodoxo do governo federal. De outro lado, o mercado de trabalho foi dinamizado, expandindo rapidamente o emprego formal e o salário mínimo real, o que juntamente com a crescente oferta de crédito elevou o consumo.

Entretanto o justificado otimismo não deve abrir mão da crítica. Os conservadores, superada a crise, pregam o abandono das políticas heterodoxas e ameaçam o ciclo de alta das taxas de investimento ao preconizarem elevação das taxas de juros, o que provocaria não somente efeitos fiscais desfavoráveis, mas também pressões sobre o câmbio. E deve-se levar em conta a incipiente deterioração das contas externas. De outro lado, chama a atenção o fato de que certas questões estruturais da economia brasileira não tenham sido equacionadas, pois poderiam afetar a continuidade do crescimento. Apesar da notável expansão do crédito pelo BNDES sabe-se que esta instituição isoladamente seria incapaz de atender todo o crédito de longo prazo necessário. E o próximo governo teria que encaminhar esta questão, evitando a excessiva dependência de créditos externos.

Além disso, certas inflexões poderiam tornar a política econômica mais favorável ao desenvolvimento. Mudanças na política monetária poderiam torná-la mais favorável aos investimentos, e a política cambial poderia se constituir em ponto de apoio à produção industrial nacional, favorecendo as exportações e promovendo condições para o adensamento das cadeias produtivas e investimentos de maior densidade tecnológica, amparados em política industrial. E

¹ Professor do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do CESIT/IE/Unicamp.

nova política cambial seria ainda necessária para enfrentar a incipiente deterioração das contas externas.

O mercado de trabalho no capitalismo não é dotado de dinamismo autônomo, pois seus movimentos respondem a impulsos favoráveis ou desfavoráveis, que dependem do processo de acumulação de capital. Os breves comentários sobre a economia nacional buscaram chamar a atenção para o fato de que a continuidade do desenvolvimento econômico é condição necessária (embora não suficiente) para a estruturação de um mercado mais favorável aos trabalhadores.

As duas décadas e meia que antecederam o recente ciclo de expansão da economia brasileira caracterizaram-se por curtos ciclos de crescimento, alternados com amplos períodos de baixíssimas taxas de expansão. Nesse quadro, o mercado de trabalho que anteriormente já se caracterizava pelos baixos salários e pelas desigualdades sofreu profunda deterioração, principalmente nos anos 90 com as políticas liberalizantes. Cresceu a informalização nos contratos de trabalho com perdas de direitos sociais e previdenciários, a indústria que oferecia melhores postos de trabalho perdeu participação no PIB, e seu emprego perdeu participação na PEA, o desemprego elevado tornou-se crônico. As privatizações de estatais vieram acompanhadas de demissões em massa. E como consequência do adverso comportamento do mercado de trabalho, os sindicatos se enfraqueceram e perderam poder em negociações.

A elevação do PIB (25,9% no período 2004/8) não foi suficiente para permitir a superação das mazelas acumuladas no mercado de trabalho, mas promoveu melhorias substanciais. Levando-se em conta o comportamento dos 25 anos anteriores e este crescimento recente, duas observações. O comportamento recente do mercado de trabalho comprova a importância do crescimento não somente para as melhorias neste mercado, mas também por viabilizar políticas que potencializam as melhorias. Em segundo lugar, cabe a advertência para a importância da luta política pela continuidade do desenvolvimento, pois nos anos 80 e 90 a estagnação que se sucedia aos curtos ciclos de crescimento provocava perdas rápidas nos ganhos acumulados na expansão.

Sintetizando as mudanças recentes: “redução das taxas médias de desemprego; expansão do emprego assalariado formal (protegido pela legislação trabalhista, social e previdenciária brasileira); crescimento do emprego nos setores mais organizados da economia (inclusive na grande empresa e no setor público); redução do peso do trabalho sem registro em carteira (ilegal) e do trabalho por conta própria na estrutura ocupacional; elevação substantiva do salário mínimo; recuperação do valor real dos salários negociados em convenções e acordos coletivos; importante redução no trabalho não remunerado; intensificação do combate ao trabalho forçado e redução expressiva do trabalho infantil”.²

Os anos 90 foram férteis em propostas de flexibilização das relações de trabalho, em receitas políticas de emprego para aumentar a empregabilidade, em teses que asseguravam que a elevação do salário mínimo reduziria a oferta de empregos etc. O favorável comportamento recente do emprego e a elevação do mínimo demonstram não somente a falácia das teses liberalizantes, como também reafirmam a importância do crescimento econômico.

A taxa de desemprego de 11,7% da PEA em 2003 cai para 8,8% em 2008 e em 2010 situa-se em 7,4%. Entretanto, as favoráveis condições do mercado de trabalho dependeram também da intervenção estatal. O aumento da formalização dos contratos de trabalho deve também ser explicado pela ação da fiscalização do Ministério de Trabalho, que ganhou importância no período recente, juntamente com a ação do Ministério Público do Trabalho e da Justiça do Trabalho. E as favoráveis condições econômicas reduzem as resistências empresariais e fortalecem os sindicatos resultando em negociações que em sua maioria repõem ou aumentam o poder de compra dos salários.

E de importância decisiva manifesta-se a política de valorização do salário mínimo, o qual entre 2003 e 2008 aumentou em 38,3% em termos reais. Essa política e a virtuosa vinculação (estabelecida pela Constituição de 1988) entre o mínimo e os benefícios previdenciários resultaram em forte impacto nas condições de vida de milhões de brasileiros ativos ou inativos dependentes do INSS – aposentados, pensionistas e titulares de programas de benefício continuado. E o

² Paulo Baltar et al. *Trabalho nos primeiros anos de século XXI: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira*. Campinas: CESIT/IE/Unicamp, 2009. p. 9.

mesmo vale para os beneficiários do seguro desemprego. E mais uma vez destaca-se a importância do crescimento econômico, que eleva a arrecadação tributária e as receitas do INSS das quais dependem o crescimento dos gastos destas políticas. Na mesma linha inscreve-se o programa de transferência de renda- Bolsa Família- que ao atingir 11 milhões de famílias pôde servir de apoio à redução do trabalho infantil, além de constituir importante fonte de renda para as camadas mais pobres e mesmo de trabalhadores com baixos salários.

A elevação do salário mínimo combinada com crescimento do emprego (13,5% entre 2004 e 2008) produziu impactos expressivos na estratificação social no país. Em pesquisas, Waldir Quadros distribui a população ocupada no Brasil em 5 estratos- miseráveis, massa trabalhadora, baixa classe média, média classe média, alta classe média.³ E mostra como no período 2003/2008 o número de indivíduos ocupados na camada “miseráveis” foi reduzido em cerca de 10 milhões. Já a “massa trabalhadora” cresceu aproximadamente 9 milhões e a baixa classe média em cerca de 8 milhões. Essas mudanças refletem, portanto, melhora de posição de respeitável número de ocupados, exatamente entre aqueles que estavam situados em piores posições na estrutura social. Entretanto, o autor adverte “na baixa classe média, por exemplo, temos como representativa a massa de professoras primárias, auxiliares de escritório e comerciários que, como sabemos estão muito distantes de um padrão de vida característico de classe média”.⁴

As melhoras alcançadas indicam um primeiro passo, mas que um longo caminho deve ser percorrido para mudanças qualitativas nas condições de vida da população brasileira. Chama a atenção os baixos ganhos da grande maioria os ocupados. Assim, em outubro de 2008 os rendimentos médios da “baixa classe média” eram de R\$ 994,00, a da “massa trabalhadora” R\$ 434,00 e dos “miseráveis” R\$ 105,00. Como essas camadas concentram cerca de 57,4 milhões de pessoas ou 83,2% dos ocupados, conclui-se pela necessidade premente da

³ Waldir Quadros. *Melhorias sociais no período 2004 a 2008*. Campinas: IE/Unicamp, maio 2010. (Texto para Discussão, n. 176).

⁴ Quadros (2010, p. 3).

progressiva elevação dos salários para garantir padrões de vida satisfatórios para o povo brasileiro.

Mas as condições de vida da população não dependem somente do crescimento dos salários, pois o atual padrão dessas camadas caracteriza-se “no âmbito educacional, pelo acesso somente a escolas públicas degradadas ou particulares com mensalidades baixas e de qualidade no mínimo duvidosa”. Na saúde, se não contarem com um plano corporativo decente, dependem da rede pública deteriorada ou de planos de saúde baratos e precários. E esta precariedade estrutural se reproduz na habitação, transporte, segurança, alimentação, cultura, lazer, entretenimento e em todos os demais aspectos que efetivamente definem as condições de vida”.⁵

A defesa de um padrão de desenvolvimento com distribuição de renda é sempre presente no Brasil, mas o debate muitas vezes não avança na caracterização do projeto. Comentaremos mais adiante a questão da distribuição e do necessário aumento das rendas do trabalho, mas antes queremos chamar a atenção para o fato de que a elevação do padrão de vida não depende somente da renda monetária, mas também das políticas sociais, que também têm caráter distributivo, pois beneficiam proporcionalmente mais as camadas menos favorecidas.

Apesar de a economia brasileira estar entre as 10 maiores do mundo, mais de sessenta países tem renda per capita maior que a nossa, inclusive vários da América Latina. Assim a elevação do padrão de vida exigiria o desenvolvimento e o aumento da renda per capita. Omitindo a questão, os conservadores criticam as políticas sociais que comprometeriam relativamente altos percentuais do PIB com resultados insatisfatórios. Ora como o PIB per capita é baixo, mesmo um comprometimento relativamente alto resulta em baixos gastos per capita.

Portanto somente o desenvolvimento e o conseqüente aumento da arrecadação tributária poderiam elevar os gastos per capita em saúde, educação, transportes coletivos, equipamentos urbanos etc. E sabe-se também que os avanços nessas políticas não dependem somente do aumento dos recursos, mas,

⁵ Quadros (2010, p. 20).

por exemplo, no campo da educação, a recuperação dos padrões da escola pública dependeria de amplas reformas, de uma grande mobilização nacional, para torná-la uma escola republicana com elevado padrão de ensino e formadora de cidadãos conscientes. E as políticas sociais tenderiam ainda a reduzir as desigualdades no acesso a serviços e bens de qualidade, o que hoje é garantido somente às camadas de alta renda.

No tocante à questão dos salários, é fundamental a manutenção da política de valorização do mínimo e seria também desejável que o ministério do Trabalho pudesse fixar remunerações mínimas para categorias com menor organização, com menor capacidade de negociação. Por outro lado seria também necessária a redução da flexibilidade dos contratos de trabalho, restringindo a total liberdade de contratar das empresas. Assim, “verifica-se um núcleo muito pequeno de trabalhadores com emprego estável e uma grande margem do conjunto dos ocupados, onde a permanência na empresa é determinada principalmente pela flutuação sazonal e cíclica da atividade econômica e pelas estratégias de redução do custo salarial por parte das empresas”.⁶

Assim a alta rotatividade do trabalho vigente nas empresas é um poderoso mecanismo de conter a alta dos salários, com a substituição de trabalhadores melhor remunerados por outros com mais baixos salários. Para se avaliar a dimensão do problema, dados da RAIS mostram que em 2009 foram demitidos 15,2 milhões de trabalhadores e contratados 16,2 milhões em um total de 33 milhões de empregados⁷. E note-se que não se trata de simples elevação de demissões devido à crise, pois o saldo de contratações foi positivo com a criação de 995 mil vagas formais. E dada a frágil relação contratual, as empresas evitam gastos em qualificação de trabalhadores que logo seriam demitidos. Assim seria necessário criar mecanismo que limitasse tais práticas das empresas, aumentando o poder dos sindicatos de restringir demissões injustificadas e também a adesão à Convenção 158 da OIT, convenção precipitadamente denunciada pelo governo em 1996.

⁶ Paulo Baltar e Marcelo Proni. Sobre o regime de trabalho no Brasil: rotatividade da mão de obra, emprego formal e estrutura salarial. In: CRISE e trabalho no Brasil – modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta, 1996, p. 120.

⁷ Paulo Baltar et al. (2009, p. 21).

E basta ligeiro aquecimento do mercado de trabalho para que os empresários passem a desfiar reclamações sobre a falta de mão de obra qualificada, culpando evidentemente as próprias vítimas da falta de qualificação. Aparentemente esquecem que o Sistema S que deveria prover a qualificação profissional é administrado pelos próprios empresários, que não apresentam qualquer proposta de reforma para melhorar o uso dos recursos arrecadados.

O crescimento econômico ao aquecer o mercado de trabalho é também fundamental para o fortalecimento dos sindicatos, que assim podem tornar-se potente instrumento para elevação dos salários. Mas este fortalecimento dependeria também de certas mudanças legais, já que o atual marco institucional facilita a pulverização do movimento sindical, a multiplicação aos milhares de sindicatos pequenos e frágeis, o que vai contra os interesses dos trabalhadores. E o movimento sindical e os órgãos de apoio a eles ligados poderiam aprofundar o conhecimento sobre os ganhos de produtividade de empresas e setores, para que tais ganhos fossem efetivamente considerados nas negociações. E caberiam também reivindicações à Justiça do Trabalho para que se aparelhasse tecnicamente para acompanhar ganhos de produtividade, pois atualmente o judiciário não tem qualquer elemento para avaliar essa questão.

Os tributos e contribuições incidentes sobre as folhas de pagamentos das empresas evidentemente tornam atrativos contratos informais ou ilegais, e penalizam setores e empresas mais intensivas em mão de obra e beneficiam aqueles com baixa participação do custo laboral no custo total, como as grandes empresas industriais. E essa posição não se confunde com a do patronato que simplesmente reivindica a eliminação ou redução de impostos e contribuições. O que se propõe é a substituição de tais itens por outros impostos e contribuições vinculados legalmente aos mesmos fins dos atuais.

A experiência histórica mostra que a redução das desigualdades passa por certos mecanismos básicos. As desigualdades gritantes de renda no Brasil justificariam a elevação de alíquotas de imposto de renda sobre os ricos e a classe média alta, e aumento também de impostos sobre bens de luxo, sobre o lucro imobiliário, sobre as grandes propriedades rurais etc. E em nosso caso particular seria fundamental promover a redução dos juros escorchantes nos financiamentos

da compra de bens de consumo, e que oneram e reduzem a renda disponível principalmente das famílias menos favorecidas.

Já comentamos anteriormente sobre o caráter redistributivo das políticas sociais, e resta chamar a atenção para a necessidade de subsidiar mais pesadamente a habitação popular, os transportes coletivos, o saneamento, os produtos farmacêuticos, e os serviços municipais principalmente nos bairros mais pobres. E o avanço da reforma agrária e o crédito subsidiado aos pequenos produtores rurais reduzem a concentração da propriedade e da renda no campo.

Um padrão de desenvolvimento que aumente a participação da indústria e dos serviços, principalmente em setores de maior densidade tecnológica, geraria também oportunidades de empregos mais qualificados e melhor remunerados. O avanço das políticas sociais também criaria postos de trabalho de maior qualificação nas áreas da saúde, educação, assistência social, segurança etc. Assim, novas oportunidades abertas nos setores privado e público poderiam servir de meio para a mobilidade social ascendente.

Para finalizar, atualmente os sindicatos têm lutado pela semana de quarenta horas, e a luta pela redução do tempo de trabalho tem outras dimensões. É inerente ao processo de acumulação do capital o progresso técnico, ou seja, novos equipamentos e novas técnicas de gestão que reduzem permanentemente o tempo de trabalho necessário para obtenção de um mesmo resultado útil. E este processo vale não somente para a indústria, mas também para a agricultura e para os serviços, ou seja, menos trabalhadores são necessários para um mesmo nível de produção de bens ou serviços. Assim, a própria acumulação capitalista recria constantemente um excedente de trabalhadores, uma massa de desempregados, sub-empregados etc. que pressionam o mercado de trabalho.

Justifica-se então a luta dos trabalhadores pela redução da jornada de trabalho, já que os ganhos de produtividade permitem tal redução. Mas a luta não deve se limitar a este ponto, mas poderia também encaminhar-se no sentido de reduzir a idade de aposentadoria e aumentar a idade de ingresso dos jovens no mercado de trabalho, “pois em 2005 a taxa de atividade dos jovens (15 a 19 anos)

foi de 52% no Brasil, 36% no México, 25% na Argentina e 17% no Chile”.⁸ Assim, os jovens deveriam evitar a entrada prematura no mercado de trabalho e aumentar os anos de escolaridade, evitando precárias condições na disputa de empregos.

Atualmente os trabalhadores no Brasil aposentam-se tardiamente e pior, continuam a trabalhar, e os jovens prematuramente começam a trabalhar. Assim jovens e idosos pressionam o mercado de trabalho. A superação destas condições evidentemente exige um horizonte de lutas mais longo, pois seria necessária a elevação dos rendimentos dos aposentados, tornando-os suficientes para a manutenção destes na inatividade. E seria necessária também a distribuição de bolsas e a elevação dos salários dos pais, para que estes pudessem dispensar os rendimentos (necessários na composição da renda familiar) dos jovens, e mantê-los maior tempo na escola.

E esta luta pela redução dos tempos de trabalho tem uma dimensão mais ampla. A redução da jornada de trabalho, a redução da idade da aposentadoria, e a postergação da entrada dos jovens no mercado de trabalho resultam na ampliação do tempo livre da sociedade. Em outras palavras, a redução das horas trabalhadas diariamente e a redução dos anos de trabalho significam aumento do tempo em que os trabalhadores estão livres da submissão ao despótico comando do capital que impera nas empresas. E maior liberação também das monótonas, pouco criativas e penosas atividades realizadas muitas vezes em ritmo frenético, imposto pelas máquinas e por novas formas de gestão e executadas sob o autoritário comando vigente nas empresas. A ampliação do tempo livre implicaria a necessidade do governo desenvolver políticas e garantir equipamentos sociais que estimulassem atividades esportivas, culturais, artísticas e de lazer para que o tempo livre possa ser usado de forma enriquecedora e criativa.

Para finalizar, o caráter selvagem historicamente assumido pelo desenvolvimento capitalista no Brasil e a ausência de instituições e valores que limitassem suas manifestações resultaram em sociabilidade governada pela concorrência entre os indivíduos, concorrência particularmente exacerbada no mercado de trabalho. Daí o papel fundamental do partido político, do sindicato,

⁸ Paulo Baltar et al. (2009, p. 9).

das associações etc. que se organizam com base em valores da solidariedade, valores que se contraponham ao utilitarismo individualista que governa os comportamentos sociais. Daí também o papel fundamental da luta pelo controle social dos grandes meios de comunicação de massa que manipulam informações em vez de informar. Controle sobre a publicidade das empresas que estimulam o consumismo desenfreado, deformando os indivíduos desde a primeira infância.

As lutas pela civilização das relações de trabalho, para a melhora das condições de vida, para aumentar as liberdades dos indivíduos etc. evidentemente a partir de determinados avanços entram em choque com os limites impostos pelo regime capitalista. E por isto mesmo essas lutas têm por horizonte a própria superação dessa ordem social.

A ECONOMIA POLÍTICA DO PRÉ-SAL

*Júlio Sérgio Gomes de Almeida*¹

O alcance do pré-sal I

O debate atual em torno à distribuição do royalty sobre o petróleo entre estados e municípios suscita uma reflexão sobre o tema. As linhas a seguir foram desenvolvidas em trabalho conjunto com Luiz Gonzaga Belluzzo.

As condições para um percurso feliz da economia e da sociedade brasileira a partir da descoberta do pré-sal são muitas e a mudança da regulamentação do setor é a primeira delas.

A regulamentação preexistente fora concebida “para se achar petróleo”, por isso tomou por base o modelo de concessão que, ao contrário do que se imagina, não é majoritário no mundo e não foi seguido pelo país hoje considerado exemplar por maximizar os ganhos que a riqueza petrolífera é capaz de trazer para a sociedade, a Noruega.

Já o sistema de partilha permite maior apropriação da riqueza e maior centralização de recursos na União. Este último constitui um fator decisivo para que os recursos da nova riqueza sejam utilizados em políticas de grande alcance para o desenvolvimento econômico e social do país, inclusive em sua dimensão regional, e para a perpetuação da riqueza gerada pelo petróleo.

A renda do petróleo é apropriada sob a forma de impostos e royalties, como, aliás, ocorre no modelo vigente. Esse padrão de tributação pode conviver com o sistema de partilha, mas no caso brasileiro seria recomendável alterá-lo com as seguintes diretrizes:

1) a tributação deve aumentar, o que em parte é obtido pela mudança do sistema para partilha da produção;

¹ Professor do Instituto de Economia da Unicamp.

2) a atual regra de distribuição dos recursos tributários entre União, estados e municípios precisa ser revista. Nesse último ponto reside um enorme problema.

Nada deve mudar quanto aos projetos já em andamento, cujos frutos de exploração são das empresas detentoras das concessões, e os royalties, à União e aos estados e municípios já contemplados.

O que se poderia fazer no caso dos campos já licitados, mas ainda não explorados do pré-sal, seria dar aos recursos dos estados e municípios a mesma destinação do Fundo Social.

Este fundo, que vai regular a aplicação dos rendimentos dos recursos arrecadados pelo governo federal, tem como prioridade o desenvolvimento social, da ciência e tecnologia e do meio ambiente.

Bem regulamentada, a medida asseguraria que os bilhões arrecadados pelos estados e municípios produtores tenham destinação nobre e alcance longo.

Os estados e municípios produtores manteriam a titularidade dos recursos, mas estes não financiariam gastos ordinários. O país comete um grande erro em torno à renda gerada pela riqueza petrolífera se a considera uma renda ordinária como outra qualquer.

Pelo contrário, sendo finita, esta renda deve ser investida (não exatamente gasta) em riquezas cujo benefício transcende o usufruto da geração atual para beneficiar gerações futuras.

O alcance do pré-sal II

Como vimos, para efeito da distribuição dos royalties do petróleo entre estados e municípios nada deveria mudar para os campos já licitados e em operação.

Mas os recursos que serão obtidos pelos estados produtores para os campos do pré-sal já licitados, mas ainda não explorados, deveriam obedecer à mesma destinação do Fundo Social que o governo está propondo para orientar seus próprios recursos oriundos do pré-sal.

O Fundo Social prioriza o desenvolvimento social, da infraestrutura e da ciência e tecnologia.

O governo poderia dedicar a sua parcela nos royalties que serão obtidos nos campos já licitados do pré-sal para promover programas com esses mesmos objetivos e destinados aos estados não produtores.

O importante nesses casos é que os recursos não sejam liberados para gastos correntes de estados e municípios, mas que sejam orientados para a perpetuação da riqueza que é finita do pré-sal.

Quanto aos recursos das novas licitações de campos do pré-sal, a concentração nas mãos da União é a condição para a universalização das políticas sociais e de investimento em infraestrutura que poderão ser promovidas, com regras claras, destinadas a reger a utilização dessa riqueza para o desenvolvimento e o bem-estar do conjunto das regiões, dos estados e dos municípios do país.

Nesse sentido, a atual regra de destinação para estados e municípios de uma grande parcela dos royalties simplesmente deveria acabar e ceder lugar a um programa regional, conduzido pela União, tendo em vista aproximar os estágios de desenvolvimento entre as regiões do país.

Esse “PAC regional” teria recursos equivalentes a, pelo menos, a destinação em vigor atualmente atribuída aos estados e municípios produtores e seria muito relevante como um programa para reduzir as disparidades regionais de renda no país de forma permanente.

Portanto, seriam três orientações a serem seguidas na questão da repartição dos recursos de royalties entre União, estados e municípios. Primeiro, para não comprometer as finanças correntes dos atuais estados e municípios produtores, não haveria mudança na repartição dos royalties dos campos de petróleo fora do pré-sal.

Segundo, para os campos do pré-sal já licitados e que apenas agora começam a ser explorados, mas cuja renda somente virá com grande intensidade ao final do próximo decênio, a sugestão é que os estados e municípios produtores

conservem a titularidade sobre royalties no modelo atual, devendo, no entanto, destinar esses recursos para aplicações extraordinárias previstas no Fundo Social.

O governo poderia destinar a sua própria arrecadação de royalties, igualmente nos campos já licitados e em vias de serem explorados do pré-sal, para os estados e municípios não produtores, com a mesma vinculação do Fundo Social.

Terceiro, para as novas licitações, todos os recursos de royalties seriam aplicados em um programa regional de desenvolvimento social, sem vinculação alguma com os orçamentos estaduais ou municipais.

O alcance do pré-sal III

Sendo finita a riqueza do pré-sal, a aplicação das rendas daí advindas deve seguir um princípio fundamental: deve ser investida de forma a que seu benefício atenda não apenas a geração atual, como também as gerações futuras.

Isso significa dizer que nenhuma das instâncias do setor público detentora de rendas do pré-sal deve usar esses recursos no financiamento de seu gasto corrente. Pelo contrário: a aplicação em uma riqueza capaz de gerar fluxos recorrentes de renda é o que deve presidir a utilização dos recursos da riqueza mineral.

Projetos de infraestrutura e a formação de fundos de renda fixa e renda variável atendem o requisito acima, que tem o fundamento de assegurar um fluxo de recursos renováveis para abastecer investimentos do setor público.

No Brasil, o Congresso Nacional está definindo as modalidades de investimento que devem merecer prioridades. Redução da pobreza, educação, meio ambiente, ciência e tecnologia devem liderar a hierarquia de inversões, mas deve ser observado que esta definição é atinente apenas à União.

Para evitar o risco de desperdícios dos recursos gerados pelo pré-sal, do nosso ponto de vista os estados e municípios que venham a se apropriar da renda do petróleo devem obedecer à mesma regra e à mesma ordem de prioridades definida para a União.

Não basta selecionar adequadamente o destino dos recursos do pré-sal. É também imprescindível evitar que a avalanche de moeda estrangeira que certamente terá origem na exportação de petróleo se transforme em incontrolável ameaça de valorização cambial e de “doença holandesa”.

Esta é a moléstia de uma sociedade de cigarras que passa a depender de uma dívida natural e abandona a atividade que é fruto do trabalho, da inovação tecnológica e da agregação de valor.

O Brasil tem assistido a processos intensos de apreciação de sua moeda e, como consequência, sua indústria vem perdendo densidade e gradativamente reduz sua capacidade exportadora. Mas nada se compara ao que pode vir a ocorrer a partir do pré-sal.

Para evitar esse mal seria necessário aplicar no exterior os recursos gerados pelas exportações, utilizando no âmbito doméstico somente os recursos gerados nas vendas internas e os rendimentos obtidos das aplicações no estrangeiro. As aplicações no exterior serão de grande valia para promover a internacionalização de empresas e bancos brasileiros.

Bem conduzida, essa estratégia vai conferir ao real status de moeda conversível e oferecerá ao país a oportunidade de se libertar da crônica dependência do financiamento externo e afastar em definitivo os choques cambiais que freqüentemente derrubaram o crescimento do país.

O pré-sal poderá também formar um cluster com grande capacidade de induzir o desenvolvimento econômico. Mas, para tanto, se faz necessária uma política industrial como nunca foi feita no país para capacitar as indústrias fornecedoras e construir capacidade de transformação em áreas como refino, química e petroquímica.

Em síntese, a riqueza do pré-sal poderá ser o início de um futuro brilhante ou o limiar de desgastantes disputas e de um grande empobrecimento econômico. A economia política de uma grande descoberta mineral não admite meio termo.

RESENHAS

LIVRO: Esping-Andersen Gosta. *The incomplete revolution: adapting welfare states to women's new roles.* Oxford: Polity Press, 2009.

*Marcelo Weishaupt Proni*¹

O livro mais recente de Esping-Andersen – sociólogo dinamarquês bastante conhecido na Europa² – foi publicado em 2009, num momento de crise econômica, em meio a muitas dúvidas a respeito da capacidade dos governos nacionais protegerem satisfatoriamente todos os segmentos da sociedade contra os riscos do desemprego, do empobrecimento e da desfiliação social.

The Incomplete Revolution (A Revolução Incompleta) tem uma versão preliminar publicada na França com o título *Trois Leçons sur l'État-Providence* e em Portugal *Três Lições sobre o Estado Providência*. O livro procura formular novas questões sobre as adaptações necessárias nos sistemas públicos de proteção nacional para enfrentar os desafios colocados, em especial, por mudanças significativas no papel das mulheres no mercado de trabalho e pelas tendências demográficas verificadas nos países da Europa.

O ponto de partida para o entendimento das principais idéias do livro está na constatação de que os sistemas de proteção social vigentes na União Européia foram desenhados para funcionarem num contexto econômico, social e demográfico muito diferente do atual. Por isso, eles se defrontam, nos últimos trinta anos, com crescentes dificuldades diante das transformações econômicas e sociais em curso.

¹ Professor do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do CESIT/IE/Unicamp.

² O livro mais conhecido de Esping-Andersen é *The three worlds of Welfare State*, publicado em 1990, no qual esclarece que os sistemas nacionais de proteção social podem ser agrupados em 3 regimes: o social-democrático (países escandinavos), o liberal (países anglo-saxões) e o conservador-corporativo (países do continente europeu). Uma versão resumida deste estudo foi publicada com o título *As três economias políticas do Welfare State* na revista *Lua Nova*, n. 24, 1991.

Esping-Andersen acredita que as sociedades pós-industriais do século XXI trazem consigo novos elementos, que estão aumentando as diferenças entre as famílias e estão ampliando significativamente o espaço das mulheres nas novas configurações sociais. Além disso, nessas sociedades as desigualdades intergeracionais voltam a se ampliar, acarretando uma série de desequilíbrios que comprometem a sustentação dos sistemas de proteção social tradicionais.

Não se trata apenas de constatar que vem crescendo a presença das mulheres no mercado de trabalho e que é preciso propiciar tratamento igual ao recebido pelos homens. Ou que a população está envelhecendo gradativamente e que a esperança de vida está aumentando. Ou que a população economicamente ativa deverá sustentar um número cada vez maior de aposentados. A novidade do enfoque de Esping-Andersen é chamar atenção para as conexões entre as diversas mudanças em curso, em especial o que ele chama de “revolução feminina”, que impulsionou a diminuição da taxa de fecundidade e o aumento das famílias monoparentais. A novidade está, também, em analisar a maneira como as sociedades europeias estão lidando com a dinâmica demográfica e com os desafios colocados pelo envelhecimento da população, assim como pela necessidade de preparar os jovens para um mundo muito diferente daquele no qual seus pais cresceram.

Mas, o ponto alto do ensaio está na discussão sobre as mudanças nos regimes de Welfare State europeu para as próximas décadas. Por meio de uma análise comparativa, ele procura identificar os tipos de reforma introduzida no quadro institucional dos sistemas nacionais de proteção social, procurando discutir tanto a necessidade de reduzir os riscos individuais diante das situações de maior vulnerabilidade social como a necessidade de atender as demandas coletivas de bem-estar social.

O livro é dividido em duas partes: uma sobre os novos desafios (capítulos 1 e 2) e outra sobre as adaptações necessárias para o Welfare State (capítulos 3, 4 e 5). O primeiro capítulo trata das tendências demográficas, de mudanças na composição familiar e do novo papel das mulheres na sociedade pós-industrial, ao passo que o segundo capítulo examina as novas desigualdades sociais. Os três capítulos da segunda parte trazem as sugestões de Esping-Andersen a respeito das políticas públicas adequadas para responder àqueles desafios.

Entre as principais adaptações propostas pelo autor, destaque para o aumento no período de licença maternidade para 1 ano após o nascimento, a garantia de creche pública gratuita para todas as crianças entre 1 e 3 anos de idade e a redução da idade de entrada das crianças no sistema de ensino. Dessa forma, haveria um estímulo para a elevação da fecundidade feminina, sem que houvesse prejuízo para as carreiras profissionais das mulheres. Embora essas adaptações impliquem em aumento das despesas com políticas sociais, a facilidade de retorno das mulheres ao mercado de trabalho permitiria aumentar a arrecadação fiscal ao longo dos anos seguintes, mais do que compensando os gastos adicionais.

Por sua vez, investir em educação para as crianças, em especial aquelas pertencentes a famílias pobres, além de ser fundamental para prepará-las para a economia do conhecimento, traz um grande retorno social por prevenir problemas de saúde e, principalmente, diminuir os problemas que afetam cada vez maior número de jovens, tais como a criminalidade e a dependência de drogas. Os governos dos países que adotassem políticas educacionais universais de boa qualidade poderiam economizar gastos posteriores com políticas de saúde e segurança. Em acréscimo, uma melhor preparação dos jovens para as transformações em curso no mundo do trabalho poderia ajudar a aumentar a produtividade média do trabalho nesses países e contribuir para aumentar a competitividade das empresas.

E quanto aos dilemas do sistema previdenciário, levando em conta as divergências nacionais e as diferenças na capacidade de contribuição dos vários segmentos de trabalhadores, a proposta de Esping-Andersen é que nos diversos regimes de Welfare State sejam implantados ou expandidos sistemas públicos de aposentadoria capazes de promover maior equidade na concessão de benefícios.

Em suma, é provável que o maior mérito deste livro seja o questionamento sobre a necessidade de ajustar os sistemas de proteção aos novos tempos, mas não no sentido de reduzir o seu escopo diante da crise econômica e das dificuldades de ampliação do gasto social, e sim no sentido de adequar o modelo de proteção àqueles novos desafios.